华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

# 中国欠发达地区职业农民养老保障问题:困境与挑战

赵德余,梁 鸿

(复旦大学 社会发展与公共政策学院,上海 200433)

摘 要:中国的职业农民由于规模庞大以及老龄化趋势的加剧,其养老保障问题已经日益突出,而欠发达地区的种种不利因素又加重了农村社会养老保险制度试验与发展的困难,如农民收入低下与缴费能力弱、地方集体经济落后以及地方政府财政收入和转移支付能力低等。文章提出应当调整和改变当前改革的政策方向,即限制或控制各地的制度差异,在全国构建一个由中央和省级政府共同负责的统一的国民社会养老保险计划,面向城镇职工基本养老保险覆盖对象以外的所有非工资收入从业者(包括职业留地农民、流动人口、乡村企业职工等),以彻底解决欠发达地区职业农民的养老保障问题。

关键词:欠发达地区;职业农民;养老保障;国民养老保险计划

中图分类号:F323.89 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2006)02-0008-06

## 一、引言

中国农民的角色已经出现了多层分化趋势,除了留在承包地从事专业农业生产以外,外出打工的农民流动人口、在乡镇企业就业的农民工人以及被征地的农民等群体规模在不断扩张。近年来,大量的研究文献主要集中于讨论农民工与被征地农民的社会养老保障问题,而对专门的职业农民的老龄化及其养老保障问题却重视不够。由于目前以农业生产为专门职业的农民还是中国农民的主体,因此,关注和研究这部分农民的养老保障问题也是十分关键的。留地或职业农民可以被理解为拥有法定农业承包地的农民在所承包的土地上从事或进行以农业为主的种植经营活动。根据这一含义,本文首先界定留地(职业)农民的概念、评估指标以及职业农民老龄化趋势的估计;其次,讨论欠发达地区农村社会养老保障的基本特征及其面临的困境;然后分析欠发达地区与发达地区在发展农村社会养老保障制度方面相比大体上存在的一些不利或制约因素,如农民收入低下与缴费能力弱、地方集体经济落后以及地方政府财政收入和转移支付能力低等。最后是一个简要的结论。

## 二、中国职业农民的界定及其老年化趋势

### (一)职业农民的概念

随着城市化进程的推进,中国一些城郊地区的确出现了不少所谓的"无地农民",即农民过去拥有的承包地已经完全被政府征用了。由此,农民有时也区分为"有地农民"和"无地农民"。事实上,建国以后这一区分所反映的问题只是在历史的某个特殊时期是比较突出的,因为有些农民即使所有的土地被征用了,也改变不了其农民的身份及其农业户口的性质。而最近几年国家对征地

收稿日期:2006-03-20

基金项目:国家教育部人文社会科学研究基地(中国人民大学)重大项目(02JAZJD840017)

作者简介:赵德余(1974-),男,安徽巢湖人,博士,复旦大学社会发展与公共政策学院讲师,主要研究方向为农业政策与制度分析、组织发展与乡村治理.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

农民的政策安排越来越规范化, 政府不断强调如果农民的土地会被全部征用, 则社会有责任为其提供一定水平的养老保障或直接将其纳入到城镇职工会社保障体系(如养老和医疗)之中, 同时, 也应该改变其农业户口的性质。这一政策取向意味着将来无地农民会越来越少。即使也会有许多农民可能将手中的土地出租或转包出去, 进城打工成为流动人口或进乡镇企业成为农民职工, 但是, 他们作为农民仍然拥有一部分农业承包地。这部分承包地可以留作他们在外地或城镇打工遭受挫折或面临更大的风险时能够返回承包地上的最后一道重要的屏障。

考虑到在乡镇企业工作的农民职工以及在外地打工者或自谋职业的小商贩都可能在家中留有承包地, 或交由妇女老人经营, 或抛荒, 或转租于他人经营, 而征地农民也可能存在其耕地并没有被全部征用, 留有部分承包地自己经营的现象。这些农民或许都或多或少地留有部分耕地, 他们是否也可称之为"留地农民"呢? 显然, 回答是否定的。在本文中, 我们应当将"留地农民"理解为留在自己所承包的土地上从事以农业为主的耕作经营的农民。如表 1 所示, 留地农民存在两个基本的特征: 一是拥有法定的农业承包地; 二是作为承包户主的农民要在自己的土地从事或进行以农业为主的种植经营活动。根据这一层含义, 也可以将留地农民与通常关于纯农户和兼业农户的定义联系起来, 即一般地, 留地农民大体上可以等同于"纯农户+一兼农民"。

表 1　留地农民的定义

| | 拥有土地 | 没有土地 |
|---|---|---|
| 自己经营 | 留地农民 | / |
| 转给他人经营或不经营 | 流动人口、企业农民职工、土地被部分征用的农民 | 土地被完全征用的农民 |

(二)职业(留地)农民的操作化界定: "纯农民+一兼农民"

目前, 全国共有约 4. 2 亿农户, 其中, 纯农户为 3. 1 亿, 占全部农户的 73. 29%, 而农业兼业户即一兼户约为 8 000 万户; 非农业兼业户即二兼户约为 3 260 万户, 分别占全部农户的 19. 03%和 7. 68%。所以, 若从农户的角度看, 留地农户或农户的比重是非常大的, 即纯农户与一兼户的合计约为 92. 32%。从各省区来看, 留地农户比重最低的是上海, 仅占全部农民的 62. 10%, 其中, 纯农户仅为 42. 7%, 占一半不到; 而北京、天津以及江苏、浙江等省市的留地农民比重相对低于全国平均水平, 分别占全部农户的 71. 97%、79. 97%、79. 81%和 75. 81%。相应地, 这四省市的纯农户比例也不高, 分别为 51. 15%、57. 26%、55. 56%及 47. 67%, 平均水平在 50%左右。这表明, 若从农户角度看, 至今有少数发达地区的留地农民比例相对较低, 这些地区的农户非农兼业化程度十分高。但是, 全国绝大多数地区, 留地农户的比重都很高, 都在 80%以上, 而相应的纯农户比例也皆在 70%以上水平。尤其是西部地区各省区的留地农民比例甚至高达 90%以上, 其非农兼业户很少, 都在 1~4%之间。这一操作性强的方法虽然具有数据的相对可获得性, 但是, 其缺点是掩盖了纯农户以及一兼农户家庭中也存在个别农民从事非农经营, 却仍然被视为职业农民(户)的情形。

(三)职业农民的老龄化趋势

2002 年全国农村全部农业从业人员及留地农民为 5. 19 亿, 其中 51~55 岁为 3 000 万人, 占全国农村职业(留地)农民的 5. 84%; 56~60 岁的老年人 2 500 万人, 占全国农村留地职业农民的 4. 97%; 61 岁以上农村老年职业农民约为 3 700 万人, 占全部农村留地职业农民的 7. 30%, 其中后两项共计为 6 600 多万, 所占比重约为 12. 27%。从分省区的数据看, 农村农业职业农民人口老年化程度最高为上海。在上海总计 150 万农村留地职业农民中, 56~60 岁和 60 岁以上的人口分别为 12 万和 25 万人, 分别占上海全部留地职业农民的 7. 66%和 16. 08%。仅次于上海的是海南省, 该省的留地职业农民为 226 万人, 其中 56~60 岁以及 60 岁以上的人口分别约为 13 万和 24 万人。相应的占全部职业农民的比例分别为 5. 77%和 10. 56%。与海南省农业人口老年化水平接近的是江苏与浙江两省, 这两省 56 岁以上的老年留地职业农民的比重分别为 15. 57%和 15. 54%。相比

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

较而言,农村职业农民老年化程度最低的是黑龙江省,其65岁以上的老年留地职业农民的比重仅为7.35%。其中,黑龙江省56~60岁以及60岁以上留地职业农民数量规模分别为34万与37万人,分别占该省全部留地职业农民总数的3.48%和3.87%,这一水平远远低于全国的老年化平均水平。宁夏、西藏、吉林与青海等省(自治区)的老年化水平都相对较低,上述指标平均约为8%左右。

从平均时间趋势来看,我国老龄化的程度有加剧的趋势。如我国留地职业农民中51~55年龄区段的人口总数平均为3000万,明显高于56~60年龄区段的2500万人,两者所占比重分别为5.84%和4.97%,前者比后者高出约一个百分点。具体来看,各省区51~55岁区段的农村留地职业农民的数量规模都明显大于56~60年龄区段的职业农民的人口规模。其中,高出幅度最大的北京与天津分别可达1.89%和1.73%,即接近于2个百分点。这表明,未来的5~10年,农村留地职业农民的老龄化还将加剧进行。

## 三、欠发达地区农村养老保障模式的基本特征及其困境

根据收入差距、地理区位以及研究的方便性,我们将界定的东部地区称之为发达地区,而将中部与西部地区界定为欠发达地区。与发达地区相比,欠发达地区农村养老保障模式的基本特征及其面临的困境更加突出,主要表现在以下几个方面:

(一)以家庭保障为主,社会保障组织与制度缺位

有关资料显示,94%的农村青年人希望将来在家中养老,72.2%的青年人希望将来依靠子女养老[1]。可见,传统的家庭养老模式将在相当长的时期起主要作用。截至1999年6月,农村97.6%的老年人依靠家庭赡养,而依靠退休金生活、集体供养以及入住敬老院的老人仅占2.34%,并且60岁以上的老人70%以上同后代住在一起[2]。具体来看,家庭养老的主要承担者是儿子,1987年亚太经济社会人口委员会在中国的474项人口老化问题调查数据表明,儿子养老的占70%以上,这种状况到今天也没有很大的变化;其次是配偶照料的占15.8%;其后依次为女儿照料的占3.6%,孙子辈子女占3.2%,儿媳女婿占1.8%。很明显,农村家庭养老保障机制是以儿子为主体的[3]。然而,家庭养老模式并不排斥合作互助与社会保险等其它养老方式。当然,更不能以家庭养老模式被普遍接受的程度而忽视、否定或消极对待其它正式的社会化养老保障制度。

(二)农村社会养老保险保障水平低且缺乏可持续性

以全国最早试点建立农村社会养老保险的烟台为例,从表2可以看出,从1991年以来,该区参加农村社会养老保险的农民投保人数一直在下降,尤其是1995年和1998年,分别比前三年下降20%和19%。2001年以后,投保人数下降的幅度有所缓和,但相对而言,农民参保所缴纳的保险费额却急剧上升,2001年相对三年前,保险费额上升了49%,2002年则比上年上升15%。从人均缴费额来看,保险费不断上调,从1998年的人均75元上调至2000年的人均135元。但从养老金发放情况看,一方面,领取养老金的人数在不断上升,上涨的幅度非常快,从1993~1998年,每年养老金发放人数每两三年就翻一番还要多,相应地,养老金发放金额也在大幅度增加;但另一方面,人均领取的养老金水平却呈下降趋势,由1992年和1993年的人均72.68元和87.00元下降至2003年的50.56元。由此可知,即使像烟台这样一个相对发达地区已经运行了13年之久的农村社会养老保险制度,目前对农村老年人的保障水平仍然比较低,而且从参保人数的下降趋势看,如果没有外界的扶持和干预的话,这样的农村社会养老保险将明显缺乏可持续性。

(三)集体养老、社会救济养老以及商业养老保险只覆盖有限的特定农民群体

由于欠发达地区的集体经济相对落后,集体养老保障形式一般也只能局限于“五保户”群体,甚至更多的养老院建设也超出了绝大多数欠发达地区的集体经济的承受能力。“五保户”制度只相对有效地保障了特定农村贫困老年人群的基本生活,而这部分老年人群占全部农村老年人的比

?1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

重是十分有限的。同样, 在经济不发达地区, 集体经济缺乏能力为全部的贫困农民提供养老支持, 虽然国家组织专门的以社会救济形式为一部分老年人提供养老保障补助, 然而, 社会救济不仅救助的水平低下, 而且其补助对象只占全部老年人对象的 0. 4%。至于商业养老保险也只适合于农村收入水平相当高的一部分农民, 这部分农村居民所占的比重也是十分低下的。因此, 欠发达地区的多数正规养老组织制度只能保障规模十分有限的特定农民群体, 而绝大多数的农民养老保障问题还明显缺乏强有力的正规社会组织资源。

表 2　投保人数、缴费金额与养老金发放情况

| | 投保人数 | | 保险费额 | | 人均缴 | 养老金发放人数 | | 养老金发放金额 | | 人均发 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 增长率(%) | 绝对数 | 增长率(%) | 绝对数 | 费额 | 绝对数 | 增长率 | 绝对数 | 增长率 | 放金额 |
| 1991 | 14626 | | 8258473 | | 48 | / | / | / | / | / |
| 1992 | 121764 | 733 | 6692183 | －19 | 54 | 449 | | 32630. 96 | | 72. 68 |
| 1993 | / | | / | | / | 1033 | 1. 30 | 89860. 73 | 1. 75 | 87. 00 |
| 1995 | 97646 | －20 | 6075766 | －9 | 62 | 3076 | 1. 98 | 163848. 4 | 0. 82 | 53. 27 |
| 1998 | 79091 | －19 | 6002794 | －1 | 75 | 8041 | 1. 61 | 505259. 5 | 2. 08 | 62. 84 |
| 2001 | 76479 | －3 | 8937065 | 49 | 116 | 13663 | 0. 70 | 1087737. 4 | 1. 15 | 76. 61 |
| 2002 | 75745 | －1 | 10298157 | 15 | 135 | 16167 | 0. 18 | 1357828. 1 | 0. 25 | 83. 99 |
| 2003 6. 30 | / | | 11123451 | 8 | / | 18141 | 0. 12 | 917080. 75 | －0. 32 | 50. 56 |

资料来源: 根据李茜、张大勇等(2004)整理计算得出。

## 四、欠发达地区农村社会养老保障制度发展的制约因素

(一)农民收入水平低下, 承担缴费能力弱

改革开放 20 多年以来, 中国农村居民收入有了很大程度的提高。与 1978 年全国农民的年平均收入 140 元不到的水平相比, 2002 年全国农民的平均收入已经达到 2475 元, 提高了将近 20 倍。但是, 一方面, 和城市居民的收入相比, 农民的收入不仅增长幅度缓慢, 而且和城市居民的收入差距明显拉大; 另一方面, 就农村内部而言, 无论是和全国的平均水平, 还是和东部地区相比, 中西部欠发达地区农民收入增长速度尤其缓慢, 并且与东部地区的收入差距也在明显拉大。至 2002 年, 东部、中部和西部地区农民的年平均收入分别为 3758 元、2269 元和 1740 元, 其差距从 1978 年 1. 28∶0. 98∶1 上升到 2002 年的 2. 16∶1. 30∶1。其中, 西部地区农民收入只有东部地区的 50%不到。为了减轻农民负担, 中央从 2003 年以来出台了一系列税费改革和粮食直接补贴政策, 并已经在绝大多数农村地区取消了农业税, 以真正减轻农民负担。尽管如此, 从农民的收入和消费支出相比较来看, 农民在社会养老或医疗保障方面的潜在费用承担能力还是很弱的。况且, 由于对社会养老保险的认识和信心问题, 很多农民为社会养老保障愿意承担或支付的意愿事实上比较低且不稳定。

表 3　发达地区与欠发达地区主要年份农民收入水平之比较

| 年份 | 全国 | 东部 | 中部 | 西部 | 东部∶中部∶西部 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1978 | 139. 5 | 164 | 126 | 128 | 1. 28∶0. 98∶1 |
| 1985 | 397. 6 | 513 | 380 | 323 | 1. 59∶1. 10∶1 |
| 1991 | 723 | 968 | 649 | 552 | 1. 75∶1. 18∶1 |
| 1995 | 1577. 7 | 2346 | 1422 | 1052 | 2. 23∶1. 37∶1 |
| 2000 | 2253. 42 | 3476 | 2071 | 1565 | 2. 22∶1. 32∶1 |
| 2001 | 2366. 40 | 4326 | 3162 | 2427 | 1. 78∶1. 30∶1 |
| 2002 | 2475. 63 | 3758 | 2269 | 1740 | 2. 16∶1. 30∶1 |

资料来源:《中国农村统计年鉴》历年。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

(二)地方集体经济组织力量薄弱

随着20世纪80年代乡镇企业的崛起和发展(如苏南模式、浙江温州模式以及珠江模式等),一些地方的村集体经济得到迅速地发展和壮大,但这一般只限于珠江三角洲、长江三角洲以及环渤海山东等发达地区。那些欠发达地区的乡镇企业发展水平相对较低,而许多地方的集体经济有的走向衰退,有的则缺乏条件发展艰难。这种地区分化自90年代之后明显加剧了,欠发达地区尤其是其中的落后地区集体经济组织已经名存实亡,其经济功能不断萎缩。地方集体经济的衰落对农村养老保障是不利的,这种情形不仅使原来传承下来的农村集体养老模式进一步发展,而且不利于支持和推动社会养老保障制度的孕育和发展。

(三)地方政府财政收入水平低,财政转移能力弱

无论是国际的经验,还是中国的实践都表明,政府的财政补贴和支持对社会保障制度的发展至关重要,尤其是对作为低收入阶层的农民参加社会养老或医疗保险更是如此。从表4的数据可以发现,与发达地区相比较,中西部地区无论是地方政府财政收入,还是财政支出水平都远远低于发达地区。以人均财政收入水平来看,发达地区平均人均财政收入水平为1648.29元,其中,上海、北京和天津三个直辖市分别达到6361.42元、5046.73元和3086.82元,次之的广东、浙江、江苏和辽宁等省也都在1000元以上。而中部和西部地区省区的人均财政收入分别仅为476和449元,仅占东部地区平均水平的三分之一左右,其中,相当多的省区(共计7个)人均财政收入水平仅仅约为300多元。同样,从人均财政支出来看,与发达地区人均财政支出2282元的水平相比,中部和西部地区人均财政支出水平分别为1146元和1783元。中西部欠发达地区政府的财政收入水平相当低,这在一定程度上制约了政府的转移支付能力及其对农民参加农村养老保险的扶持力度。

表4 发达地区与欠发达地区的地方财政能力之比较, 单位:元

| 地区 | 人均财政收入 | 人均财政支出 | 人均社会保障补助支出 | 农村职业农民人均收入(2001) | 农村职业农民人均收入(2002) |
|---|---|---|---|---|---|
| 东部 | 1648.29 | 2282.78 | 107.86 | 4326 | 3758 |
| 中部 | 476.83 | 1146.71 | 108.06 | 3162 | 2269 |
| 西部 | 449.84 | 1783.83 | 115.80 | 2427 | 1740 |

资料来源:《中国经济年鉴》(2002、2003年)。

(四)欠发达地区内部经济发展的不平衡性

欠发达地区与发达地区之间的特殊性差异不仅体现在全国层面上,而且也同时存在于欠发达地区中西部地区内部各省区之间,甚至更深入到省区内部各市县的层面上。同处于中部和西部地区,一些省份(如黑龙江、吉林和内蒙古等)的农民人均收入和政府财政收入水平稍高一些,而另一些地方(西藏和贵州等)的农民人均收入和政府财政收入则要低得多。类似的差异也分布在各省、自治区内部的不同市县之间,即欠发达地区各省区内部一些市县的农民收入和政府财政收入可能远高于另一些市县的水平。欠发达地区内部经济发展的不平衡性意味着农村社会养老保障模式的试验与发展在不同地区必然面临着程度不同的制约因素试验的模式也会存在地区差异。

## 五、结论与讨论

中国的职业农民由于规模庞大以及老龄化趋势的加剧,其养老保障问题已经日益突出,而欠发达地区的种种不利因素又加重了农村社会养老保险制度试验与发展的困难。我国农村社会养老保险制度目前正处于起步和探索阶段,各种正在试验中的经验模式不仅具有鲜明的地区特色,而且对不同角色或职业的农民群体也存在显著的差异。没有任何一种经验模式可以简单地在其他地区乃至全国加以推广。综观现行农村社会养老保险的制度经验,改革的方向大体上还是继续

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

维持和创新目前各地主要由市县地方政府负责的多样化和渐进式发展的新型农村社会养老保险模式。但是, 这一模式只适宜于相对发达地区, 难以解决和应对欠发达地区尤其是职业农民的社会养老保险问题。因此, 我们认为应当考虑如何调整和改变当前改革的政策方向, 即限制或控制各地的制度差异, 以在全国构建一个由中央和省级政府共同负责的统一的国民社会养老保险计划, 面向城镇职工基本养老保险覆盖对象以外的所有非工资收入从业者(包括职业留地农民、流动人口、乡村企业职工等)。其中, 一个可供选择的发展模式是构建一个与城镇职工养老保险相并存的"国民个人储蓄养老计划"方案。新的模式大体上具有以下特征: ①我们使用"国民"一词作为制度称号有助于消除对"农民"和"农村"的社会歧视心态; ②有助于覆盖更为广泛的群体, 除了广大农民之外, 乡村企业职工以及城市流动人口, 甚至没有参加城镇职工基本养老保险的任何一个城市居民都可以参加。国民个人储蓄养老制度构建的宗旨是为中国国民提供一个最基本养老保障水平的制度; ③强调国家与中央政府在社会尤其是农村职业农民养老问题上的公共责任, 这是构建和谐与平等社会的基本条件; ④这有助于提高农民为老年生活进行储蓄积累的积极性和自主性。

参考文献:

[1] 周志凯. 论中国农村养老保障制度的构建[J]. 山西财经大学学报, 2004, (10): 33—37.
[2] 李　宏, 单学勇. 农村养老保障: 从"家庭"到"社会"[J]. 经济与管理, 2004, (9): 10—14.
[3] 谭克俭. 农村养老保障机制研究[J]. 人口与经济, 2002, (2): 71—75.

# The Social Endowment Insurance of Professional Farmer from the Underdeveloped Areas

DEYU-Zhao, LIANG-Hong
(*the School of Social Development and Public Policy, Fudan University, Shanghai* 200433, *China*)

**Abstract**: The degree of aging phenomena of the professional farmers exists discrepancy among different areas. As contrasted with developed areas, the underdeveloped areas exist some problems, such as the income of the farmer is low, the lag of the region's collective economy, the low finance income and the low ability of transfer payment of the local government. So the mode of the endowment insurance of the underdevelopment presents some basic characters and defects. The paper proposes to adjust and change the current policy and construct a national-level social endowment insurance policy, covering all people taking up an occupation but are not on the wage list, so to completely solve the social endowment problem of the professional farmers in the underdeveloped areas in China.

**Key Words**: the underdeveloped areas; professional farmer; social endowment insurance

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.